



SAUVER  
DES VIES  
CHANGER  
LES VIES

# Évaluation du plan stratégique du PAM pour la Guinée 2019-2024

## CONTEXTE

La Guinée, un pays à faible revenu d'environ 13,9 millions d'habitants, est aux prises avec des défis multidimensionnels, notamment la pauvreté multidimensionnelle et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle persistante. La résurgence du virus Ebola en 2021 a aggravé la pandémie de COVID-19, exacerbant les crises sanitaires. Les effets du changement climatique se manifestent par des phénomènes météorologiques extrêmes récurrents et la dégradation des écosystèmes. L'agriculture, un secteur pivot, contribue de manière significative à l'économie nationale, employant environ 67 % des Guinéens et 52 % de la main-d'œuvre en 2022.

## SUJET DE L'ÉVALUATION

La période d'évaluation couvre le plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) de janvier 2018 à juin 2019 et le plan stratégique de pays provisoire (PSPP) de juillet 2019 à juin 2024. Le budget du PSPP-T est passé de 15,1 millions de dollars É.-U. à 16,8 millions de dollars, pour atteindre 287 107 bénéficiaires prévus. Le budget du PSPP est passé de 40,3 millions à plus de 119 millions en juillet 2023, pour atteindre 1 431 600 bénéficiaires prévus.

Le PSPP-T s'est concentré sur l'alimentation scolaire, l'aide alimentaire, la nutrition et le renforcement des moyens d'existence des petits exploitants. Le PSPP vise à faire passer le PAM d'une aide alimentaire directe à un partenariat technique avec le gouvernement et à positionner le PAM comme un catalyseur de solutions durables à la faim. Poursuivant l'objectif du PSPP-T, il met l'accent sur la résilience et l'amélioration des moyens d'existence. Initialement composé de cinq résultats et activités stratégiques, un sixième résultat a été ajouté en février 2021 pour la réponse à la COVID-19. Le PSPP combine l'intervention d'urgence, le soutien à la protection sociale, la prévention de la malnutrition et le renforcement des capacités pour promouvoir la résilience à long terme. Les deux plans visaient à transformer les relations femmes-hommes et à promouvoir l'égalité des sexes.

## OBJECTIFS ET UTILISATEURS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été réalisée à partir de février 2023 dans le double objectif de rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage pour éclairer l'établissement du prochain plan stratégique de pays.

L'évaluation a porté sur les périodes de mise en œuvre du PSPP-T et du PSPP jusqu'en mai 2023. Elle visait à déterminer le positionnement stratégique du PAM, sa contribution à la réalisation des effets directs, l'efficacité de la mise en œuvre et les facteurs expliquant les résultats obtenus.

Les principaux utilisateurs visés par l'évaluation sont le bureau de pays du PAM en Guinée, le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, les divisions techniques du siège du PAM, le Conseil d'administration du PAM, le Gouvernement de la République de Guinée, d'autres entités des Nations Unies en Guinée, les donateurs et les organisations de la société civile.

## PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

### Contributions aux résultats stratégiques

**Résultat stratégique 1.** Le PAM a été très efficace dans la mise en place de nouvelles cantines scolaires en Guinée, mais les résultats varient selon les régions en fonction des fonds disponibles et des méthodes d'achat utilisées. Mesurer l'impact sur la nutrition des enfants est un défi. Les activités ont été ajustées en fonction du financement des donateurs. L'augmentation soudaine des transferts monétaires en 2022-2023, en particulier dans les zones peu expérimentées en matière d'achats locaux, a présenté des difficultés. Il s'avère nécessaire d'améliorer la capacité des comités de gestion des cantines en matière d'achat en gros de denrées alimentaires.

**Résultat stratégique 2.** Les activités d'urgence ont atteint un pic en 2020 et surtout en 2021-2022 en raison de la réponse à la COVID-19 et du projet RESIGUI (2020 - 2022) - « *Améliorer la résilience des populations vulnérables en Guinée* ». Le nombre de bénéficiaires prévus a fluctué considérablement au fil des ans, passant de 15 000 en 2019 à 300 000 en 2020. Le nombre de bénéficiaires prévus n'a été atteint qu'en 2022. Les résultats en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle étaient difficiles à interpréter en raison de la taille incohérente des échantillons et des variations de la population enquêtée d'une année à l'autre.

**Résultat stratégique 3.** De 2019 à 2023, plus de 15 000 personnes ont bénéficié chaque année d'un traitement pour la malnutrition aiguë modérée, les bénéficiaires effectifs n'ayant pas atteint les objectifs, sauf en 2022. Une approche holistique comprenant le dépistage, la prise en charge, la sensibilisation et des démonstrations culinaires s'est avérée plus efficace et durable que la distribution d'aliments spécialisés à elle seule. La combinaison de transferts d'espèces et d'activités génératrices de revenus a amélioré la prise en charge nutritionnelle pour les personnes vivant avec le VIH comparé à un soutien alimentaire sporadique. Les indicateurs de suivi de la performance du traitement de la malnutrition ne sont ni suffisamment fiables ni complets.

**Résultat stratégique 4.** Les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) ont augmenté au fil du temps, atteignant 65 000 bénéficiaires en 2021, mais ont ralenti en 2022 en raison des

fluctuations de financement et des retards dans les travaux d'aménagement hydroagricole. Les activités impliquant les acteurs locaux de la filière du riz ont amélioré l'accès aux semences pour les petits exploitants agricoles et stimulé la production de riz. Des défis d'accès à l'eau subsistent dans les périmètres maraîchers. Les efforts de reboisement ont été moins probants. Le PAM a assuré la relance d'organisations de producteurs, mais les achats locaux par le PAM ont diminué en 2021 en raison de mauvaises récoltes et de problèmes de capacité d'approvisionnement local. L'évaluation a remis en question le potentiel de mise à l'échelle d'un modèle agricole basé sur la riziculture intensive dans le contexte agroécologique guinéen très diversifié.

**Résultats stratégiques 5 et 6.** Le renforcement des capacités du pays (résultat stratégique 5) n'avait pas d'objectifs clairs et ses activités avaient tendance à être combinées avec celles des autres résultats stratégiques, ce qui complique l'analyse des résultats. La priorité a été accordée au renforcement des capacités logistiques sanitaires. Les progrès dans la mise en place d'un programme national d'alimentation scolaire basée sur la production locale ont été limités. Le transport de l'UNHAS (résultat stratégique 6) s'est avéré précieux pendant les crises sanitaires, le nombre d'organisations utilisant le service ayant doublé en 2022.

## Aspects transversaux

La problématique femmes-hommes a été intégrée dans les interventions du PAM et les groupes de femmes ont été directement ciblés, mais les progrès globaux en matière d'autonomisation des femmes ont été limités. Les effets transformateurs, tels que les changements dans la charge de travail ou la prise de décision des femmes, n'ont pas été mesurés de manière adéquate.

L'approche du PAM a favorisé une forte participation locale, mais les mécanismes de retour d'information des communautés étaient inadéquats et contribuaient peu à la prise de décisions opérationnelles. Les questions de protection ont été bien prises en compte dans la conception des activités, mais le suivi n'a pas été efficace, et le ciblage n'a pas suffisamment pris en compte les facteurs d'exclusion sociale tels que le handicap.

L'adaptation au changement climatique aurait pu être mieux intégrée dans les activités de résilience et aurait pu s'inspirer davantage des expériences des partenaires. Le transfert de la prise en charge de la malnutrition aux services étatiques de santé progressait, mais plusieurs facteurs pourraient affecter leur durabilité. La négociation d'accords concernant l'accès à la terre a réduit le risque de tensions dans les villages. Les communautés ont cependant du mal à entretenir les systèmes d'irrigation en raison de l'insuffisance du renforcement des capacités et du soutien au suivi. Le taux élevé de rotation du personnel étatique a entravé le renforcement des capacités des institutions nationales. Les efforts humanitaires et de résilience ont été bien intégrés dans le projet RESIGUI, qui a combiné des activités d'urgence et de renforcement de la résilience liées à la COVID-19.

## Rapidité et utilisation efficace des ressources

Les retards dans l'approvisionnement et les paiements ont affecté la distribution alimentaire d'urgence et les transferts monétaires, en raison de défis financiers, logistiques et ceux liés à la COVID-19. Les décisions de couverture géographique reposaient sur les résultats du Cadre harmonisé mais étaient contraintes par un financement limité, ce qui a conduit à une dépriorisation de l'aide dans certaines zones reculées. Le ciblage pourrait être plus précis, en particulier dans les communautés vulnérables. L'évaluation note une attention limitée portée à la nutrition préscolaire. L'utilisation financière a fluctué d'année en année en raison de divers facteurs, notamment une visibilité limitée des financements futurs. Aucune analyse coût-efficacité des activités ou modalités n'a été effectuée en raison d'un manque de compétences et de ressources dans le bureau de pays.

## Facteurs qui expliquent les résultats du PAM

Le bureau de pays a adopté une planification annuelle agile pour faire face à un financement insuffisant et imprévisible. Il a renforcé la mobilisation des ressources et obtenu un financement du Fonds monétaire international (FMI) pour l'année 2023, mais il a été difficile d'obtenir un financement à long terme et de maintenir la confiance des donateurs. Le système de suivi et d'évaluation, qui manque de personnel et de ressources, ne fournit pas de données fiables et fournit peu d'informations sur l'atteinte des résultats. En conséquence, il ne pouvait pas contribuer beaucoup à la prise de décision. Le PAM a favorisé la prise en main de la responsabilité de certaines activités par les services étatiques et le secteur privé, mais aurait pu mieux coordonner ses activités avec d'autres organismes des Nations Unies. Les partenaires coopérants ont joué un rôle important dans la mise en œuvre, mais la collaboration a été entravée par des retards administratifs et la courte durée des contrats. La communication au sein du bureau de pays et la diversité du personnel se sont améliorées, mais les réductions de personnel depuis 2021 ont entraîné une surcharge de travail.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Conclusions

Dans l'ensemble, le PAM a été reconnu au niveau national pour son expertise en logistique et sa contribution à la sécurité alimentaire, bien que les cibles relatives au nombre de bénéficiaires n'aient été atteints qu'en 2018. L'accent mis par le PAM sur le développement agricole aurait nécessité des compétences techniques plus diversifiées, de sorte que l'appui puisse être mieux adapté aux divers contextes agroécologiques. Les initiatives de renforcement de la résilience ont été confrontées à des défis en matière de ciblage, de couverture géographique et de stratégie de retrait.

L'engagement envers les groupes vulnérables manquait d'une approche systématique pour remédier aux vulnérabilités sous-jacentes. Malgré une forte participation de la communauté, la rétroaction opérationnelle, les données à jour et le suivi étaient limités, ce qui a entravé la prise de décision.

### Recommandations

**Recommandation 1.** Renforcer les partenariats stratégiques et opérationnels relatifs à la mobilisation de ressources, à la synergie des programmes et à la couverture géographique, en mettant en place des actions conjointes et en privilégiant les partenariats les plus prometteurs.

**Recommandation 2.** Améliorer la préparation des projets intégrés relatifs à la résilience, notamment les étapes préalables à leur mise en œuvre, tout en veillant à la mise en place de partenariats techniques solides et inscrits dans la durée et en prévoyant une stratégie de retrait précise.

**Recommandation 3.** Promouvoir des approches plus inclusives et porteuses de transformation permettant de sortir durablement des situations de vulnérabilité nutritionnelle fondées sur des discriminations (problématique femmes-hommes, personnes vivant avec le VIH), et notamment s'attaquer aux causes sous-jacentes et mettre en place des stratégies d'autonomisation sur le long terme, assorties de mécanismes de suivi qualitatif.

**Recommandation 4.** Poursuivre les efforts en matière de responsabilité à l'égard des populations, de suivi des actions, et de diagnostic et de suivi de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.